

解析我国电子政务中的“信息孤岛”现象

邹永利, 王春强

(中山大学 资讯管理系, 广州 510275)

摘要: 推行电子政务, 有利于深化行政管理体制改革, 进一步转变政府职能, 但是信息孤岛的存在大大阻碍了电子政务的发展。信息孤岛降低了电子政务的工作效率, 影响了政府的服务水平, 也阻碍了电子政务的长远发展。本文分析了信息孤岛出现的原因, 带来的危害, 提出了消除信息孤岛的解决办法。

关键词: 电子政务; 信息孤岛; 信息资源整合

中图分类号: G359.21

文献标识码: B

文章编号: 1002-1248 (2008) 03-0017-05

The Analysis of China's E-government "information island" phenomenon

WANG Chun-qiang

(School of Information Management, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: The development of electronic government brings great energy to our government. But the information island is an obstacle on the way of the electronic government development. The information island makes efficiency and the level of service lower and hinders the electronic government future development. This article analyzes the reasons of the appearance of the information island and its harm, puts forward to the resolutions of clearing up the information island.

Key words: electronic government; information island; integration of information resources

0 前言: 我国电子政务的发展现状

随着 21 世纪信息化社会的到来, 世界各国政府掀起了建设电子政务的高潮。在各国倡导的“信息高速公路”的五大应用领域中, 电子政务排在第一位。在国外政府大力发展电子政务的影响下, 置身于信息化社会的大潮之中, 同时在加入 WTO 的大背景下, 我国的电子政务建设也如火如荼地进行着。

近年来, 我国政府十分重视电子政务建设。党的十六大提出了通过推行电子政务逐步完善我国行政管理体制的目标, 政务信息化作为社会信息化的组成战略被纳入国家信息产业发展目标。随着各级政府上网工程和网上办公自动化系统的大力推行, 电子政务的软件、硬件环境, 内网、专网和外网系统从无到有、从弱到强、从小到大逐步建立和发展起来。目前, 几乎所有的国家部委和省市都建立了自己的网站, 并逐步将发展重点引向电子政务。

虽然我国的电子政务发展势头强劲, 也取得了很大的成绩, 但是也存在着很多问题, 信息孤岛就是其

中一个错综复杂的大问题。

1 我国电子政务信息孤岛的含义以及现状

1.1 电子政务中信息孤岛的含义

我国电子政务中的信息孤岛是指在我国电子政务的发展过程中, 由于各级政府对电子政务的发展缺乏统一的宏观规划, 各级政府和部门在开展电子政务时往往采取各自为政的做法。各个行政机关、事业单位封闭各自所有的信息, 各个部门之间的信息不交换、不共享, 无法进行有效的信息资源整合, 导致一个个相对独立、相互封闭的政府信息系统的出现。各个系统无法协同工作, 由此造成行业、部门间的交流障碍, 犹如一个个分散、独立的岛屿。

1.2 我国电子政务中信息孤岛的现状

中国互联网络信息中心是行使国家互联网络信息中心职责的国家机构, 作为我国信息资源最权威的调查之一, CNNIC 在 2003 年发布了我国的信息资源调查报告。调查结果显示, 利用网站发布公告、新闻、

收稿日期: 2007-11-07

作者简介: 邹永利, 男, 博士, 中山大学资讯管理系, 系副主任、副教授, 研究方向为信息检索、网络信息组织与传播、跨文化交流与管理; 王春强(1982-), 男, 中山大学资讯管理系 2007 级情报学硕士研究生, 研究方向为网络信息组织与检索。

政策等信息的政府部门只占 57.1%，从未利用过网站的达到 22.2%；政府日常办公事务与网站相关服务的结合程度紧密的政府网站为 8.2%，不太紧密的为 30.3%；基本没有结合的为 9.3%。这些数字都充分表明了信息孤岛的存在。

2 我国电子政务中信息孤岛形成的原因

2.1 政府的机构组织形式

从我国政府的机构组织形式来看，各个部门的联系本来就比较分散，相互间的交流较少，被形象地称为“衙门”；在现实中犹如一个个孤岛。政府部门的信息孤岛其实是对现实政府部门的条块管理体制的一种映射。

条块管理是我国行政管理中的一个普遍现象，我国的政府组织机构是条块分割的 2 维模式，是纵向层级制和横向职能制的矩阵结构。如海关、工商、国税等机构直属于中央政府，实行的是纵向垂直管理，与地方政府的横向联系不是很密切。

条块管理也存在着历史上的原因，这给改革带来了困难。在建国以后，我国实行的是高度集中的计划经济管理模式。各级地方政府和部门都直接受上级的集中领导，缺少与其他部门稳定规范的横向联系，呈现的是一种条块分割、相互分散的局面。改革开放以后，在市场经济体制的要求下，我国政府意识到了，也采取了大量措施和方法来改变这种政府部门间的条块分割现象。但历史的惯性作用非常强，这种相互分割的总体框架并没有得到根本的转变。因此，虽然各级政府部门的电子政务建设都取得了一定的成绩，但往往都是部门的、局部的信息化应用，没有形成跨部门的信息交流和共享。

与政府部门的条块管理体制相对应，我国的电子政务也是按照“条块分割”的思路建设的。我国的电子政务建设是有两条线的，一条是以各级政府为主的政府上网工程及各个政府部门的网站建设；另外一条是如税务、海关、工商等垂直职能部门的业务应用系统建设。不过这两条线的电子政务系统却缺乏信息共享。以海关系统的电子报关系统为例，用户只要在全国任何一个海关注册填报资料，其资料在全国的海关系统共享。但是，这只是实现了海关内部“纵向”的资源共享，海关的这个系统与其它部门却是孤立的，税务、工商、当地政府部门系统就无法共享其信息，用户还是需要再重复填资料。造成这样的原因就是我国的机构组织显得“纵强横弱”，容易强

调信息的垂直化分布，而忽略了不同部门之间横向互联的接口问题。于是海关、税务、工商等部门分别拥有的信息资源库就只能像一座座信息孤岛，悬浮在电子政务系统上，不能互相连接。

2.2 电子政务标准的缺失和滞后

在信息社会中，标准化问题成为信息社会重要的特征之一。目前，我国电子政务的国家标准寥寥无几。统一的应用标准严重缺失，电子政务系统信息资源的整合就无从谈起。应用标准的缺失，已成为阻碍我国电子政务建设向纵深和广度发展的最大瓶颈。

尽管我国政府现在也十分重视这个问题，对电子政务标准建设投入了大量的资金，但到目前为止，标准的建设相对于电子政务的发展来说明显滞后，使我国很多政府部门的电子政务都在缺乏统一标准的情况下建设，大多政府部门都是以某地区、行业或厂家的操作系统与系统集成技术为基础，各系统自成体系，以致形成一个相互独立和封闭的数字系统，严重阻碍了彼此间的信息流通，更新和共享，形成了一个独立的信息孤岛。

有专家学者指出，规范化和标准化是信息资源共享的必要前提，没有规范的接口和统一的技术标准，资源共享将成为空谈，不能实现信息资源共享的系统绝不是真正的电子政务系统。

2.3 部门利益与个人利益思想作怪

在现代信息社会，信息是一种宝贵的稀缺资源。信息经济学认为，信息不对称情况下拥有信息的一方能够从市场交易中获取更多的利益。现实也是这样，一个“财神”部门掌握的信息和一些“清水衙门”掌握的信息的分量和价值是有很大差别的，因而为了部门利益与个人利益而制约信息共享的情况比比皆是。

电子政务是“一把手”工程，部门领导对电子政务的建设起着关键的作用。在我国部分政府工作人员眼中，提前拥有信息是一种权力、权威的象征。电子政务要求在网上及时公布信息，则意味着大家都可以在同一的时间内得到上级的精神或指示，使一些部门的“一把手”认为这是自己权威的一种消失或受到了冲击，有损自己官位的形象。还有，电子政务会增加办事的透明度。透明化、公开化会使贪污受贿的机会减少、风险增大，使一些暗箱操作的可能性变小并使某些灰色收入减少，从而会对高层人员构成威胁。受个人利益的驱使，部分政府人员会在一定程度上阻止在网站公布有价值的信息。于是导致政府网站只是发布一些内容空洞的法律法规，更新不及时，成为摆设

的形象工程和信息贫脊的岛屿, 也就不难理解了。

正是由于一些部门或者工作人员出于利益考虑独占信息而不愿意和其他人共享, 建设电子政务时没有真正“以公众为中心”, 而是“以政府为中心”, 导致了一个个信息孤岛的出现。

2.4 政府工作人员对电子政务认识不足

政府人员是电子政务的直接执行者, 在建设当中起着重要的作用, 他们对电子政务的认识直接决定着电子政务的成效。但是, 我国政府工作人员对电子政务的认识仍显不足。

首先, 大多数的政府人员对于电子政务的认识仍停留在最原始的层面。如有些工作人员认为网站有了, 电脑也都配备好了, 电子政务就是开发一些实用的软件, 使办公更加简单方便。他们认为电子政务也就是建设一个网站, 把本单位的一些情况在自己的网站上说明, 把本部门的职责在网上公布而已。

其次, 信息资源共享观念淡薄。在当今瞬息万变的信息时代, 信息已成为一种巨大的财富。而政府掌握了大约 80% 的信息资源, 更是应该有将信息资源作为一种宝贵资源的意识。然而我国信息化建设的时间较短, 信息化宣传的力度不够, 因此许多政府人员对信息化的基本观念和认识都有些模糊。政府虽然掌握了大量的信息财富, 但是政府并没有将各种信息资源作为整体来看待, 没有开发出信息资源的价值, 未使其社会经济效益发挥出来。

在社会主义市场经济条件下, 政府向社会提供信息资源服务应该是政府的基本职责之一。信息资源的宝贵之处就在于它可以共享, 从而产生应有的经济和社会效益。可是我们的政府还没有这种服务意识, 政府也没有将信息资源看作是共享的, 只是在信息资源的使用上迈出了第一步: 收集和整理。正是由于缺乏对信息资源共享观念的认识, 才使得信息孤岛不可避免而且越来越多地出现了。

2.5 有关电子政务的法律法规还不健全

通观世界上发达国家电子政务的建设过程, 无不以法律、法规作为对信息化进程的规范和保障。在这方面, 我们工作的深度和力度与客观要求有相当大的距离, 在电子政务建设方面, 我们仅在 2002 年, 由国家信息化领导小组发布了一个《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》。

我国电子政务的法律法规还不健全, 政府信息化缺乏基本的法律和制度保障。如在信息公开方面的立法一直处于缺位状态, 目前政府的工作条例中, 只有

信息保密制度, 却无信息资源开放的制度。这使得各级政府部门在信息公开方面, 都是根据本部门的意愿自行决定, 存在政府部门为了寻租而垄断信息的可能性, 缺乏制约因素。这严重制约了电子政务的进一步发展。

随着电子政务应用的不断深入, 有关法律法规缺失的问题将变得越来越突出。这是一个急需解决的问题。

3 信息孤岛对电子政务的不利影响

随着信息孤岛的增加, 它对电子政务的不利影响也越来越大。

3.1 重复建设, 浪费资源

各级政府部门的电子政务系统建设由于缺乏统一规划、组织和协调, 大多处于各自为政、各行其是的状态。部门在系统建设上往往不是从全局利益出发, 而是只管满足本部门的需要, 忽视网络资源共享的需要, 继续重蹈“小而全”、“大而全”的老路。电子政务的投资是十分巨大的, 但是我们的成本意识和信息资源整合意识淡薄。不少政府部门“一窝蜂”式地头脑发热地上马相关项目, 动辄上千万、上亿, 而成功率却未见明显的提高。这种重复投资, 浪费不少人力、物力和财力。

由于信息孤岛的存在使得系统内部与内部之间、内部与外部之间的信息共享和业务处理困难重重, 导致大量的资源不能充分发挥作用, 效率低下。如果在全国范围内实现了政府部门之间的信息共享, 在全国就可以少建很多系统, 少投入很多的人力、物力和财力, 还可以减少用户的多次输入, 从而方便用户。

3.2 给公民、企业造成麻烦, 影响电子政务在大众心中的形象

当初建设电子政务的意图之一, 就是希望建立政府部门之间的有机联系, 实现政府信息资源共享, 实施针对 G2G、G2B、G2C 的互动网上办公, 推行“一站式”服务, 让公民、企业足不出户就方便地查找、利用各种信息, 方便群众。

但是, 我们应该注意一个问题, 有些政府部门虽然已经建成了先进的信息系统, 但信息资源却是离散分布的, 处在无序或无效状态, 缺乏相应的整合与管理, 造成民众从以前的跑政府衙门, 变成现在的跑“网上衙门”。投入巨大资金的电子政务系统建设往往只方便了本单位、本系统的员工, 这违反了电子政务建设的初衷。

电子政务的建设理念是与服务型政府的观念分不开的,但是由于信息孤岛的存在,使得政府在为企业和个人服务时,出现了很多问题。比如由于政府本身信息的分散,系统不能共享信息,使得企业在向政府上报数据时要将同一份报表上报给政府的几个不同部门。这些反而增加了企业的负担,这违反了服务型政府的初衷。

本来应该方便群众的反而给群众造成了麻烦,这些问题会影响电子政务在大众心中的形象,降低他们对电子政务建设的信心和热情,阻碍了电子政务的长远发展,

3.3 没有充分发挥政府信息资源的作用

由于工作的需要,政府是国家掌握最重要也是最多信息的机构,建立了庞大的信息收集系统并积累了大量数据。据统计,我国各级政府部门掌握着 3 000 多个数据库、80% 的社会信息资源,但是能够互连连接的数据库不到 30%,也就是 30% 的“死库”。信息孤岛导致了政府信息资源的作用没有得到充分的发挥。

信息是一种重要的资源,在适当的地点、适当的时间具有相当大的价值。如果让信息藏在政府的计算机里,就根本发挥不了信息资源为社会建设服务的价值。因此,除了一些涉及保密和国家安全的信息之外,政府有责任向社会开放信息资源,包括各种统计数据、政策、法规等等。

政府的信息资源已经成为了关系到国民经济运行效率和减少社会投资风险的重要资源和依据。但是信息孤岛大大影响了政府各部门之间的合作,同时也不利于政府为广大企业和公民提供信息服务。没有充分的信息共享机制,政府部门就无法适应当今这个快速变化的全球化竞争的环境,无法面对更大的挑战。例如政府部门不能即时掌握税务部门的信息,不能了解那些重要的经济指标,就无法形成科学的决策。

提供信息服务是信息化社会背景下政府的一项重要职责,政府应该通过建立一个稳定、规范的政府信息资源的获取与利用渠道,让政府信息资源能为其它政府部门和企业、公民所用,成为提高全社会运行质量的工具。

4 消除电子政务中信息孤岛的对策和建议

信息孤岛的存在提高了电子政务建设的成本,降低了行政管理的效率,阻碍了我国电子政务的发展。因此探讨消除电子政务信息孤岛的对策,对我国电子

政务的发展有重大意义。

4.1 加快政府组织机构的改革

我国 80% 以上的信息都由政府掌握,但由于条块管理,这些信息往往被封锁在某个政府机关,其他部门和公民很难得到利用。我国的条块管理体制导致了电子政务条块分割的出现,为此,我们就要打破这种格局,加强部门间协作,使政府系统能够掌握更全面和更充分的信息。

据报道,新一轮的政府机构改革将秉持“精简、统一、效能”的原则,转变政府职能,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。所有这些要求都与信息孤岛问题解决相一致,电子政务的最终目标是要冲破部门条块分割的结构,并打破这种利益格局,促进政府信息资源的跨部门共享,提高政府工作效率,减轻公众负担。

4.2 整体规划、统一标准

标准化是支撑电子政务的重要手段。目前,正是由于我国各级政府、各个部门采用的标准各不相同,导致政府间、部门间的互联互通难以实现和信息孤岛的出现。

在电子政务发展的初期,对互联互通的要求还不是很。随着各种电子政务系统的建成,各种系统必然要求互联互通。这时候由于标准不统一的冲突就会全面显露。因此,政府应尽快加强对制定电子政务标准的指导工作,并发动企业界、社会科研组织、高校等一起参与,通过参考国际相关标准,最终逐步建立适合我国的标准体系。

同时,电子政务的建设必须站在全局的高度上来进行规划。电子政务的整体规划、统一标准不仅能够保证我国电子政务建设在时间上的可延续性,而且可以解决未来整合过程中的不兼容问题,是我国电子政务建设的根本。

只有在全国整体规划设计、统一标准,才能使电子政务的规划更具有权威性,才能从根本上避免信息孤岛现象。

4.3 引进评估和绩效考核制度

政府部门和工作人员为了维护部门和个人利益而不愿意信息共享,这是当今电子政务的一个大难题。为此,就要引进电子政务评估和绩效考核制度。

在上级的监督下,各个政府部门都要互相交换信息,否则,严加处罚。信息共享将大大提高双方的工作效率,降低行政成本,这将会促进双方更乐意交换信息,从而形成良性循环。在这里,还要特别发挥公

众的监督作用, 公众有权向公布信息的政府部门的上级部门投诉。社会公众对于政府部门和工作人员的利益不感兴趣, 但对政府部门能否提供高效和廉洁的服务却非常关注。如果社会公众的意见能够对政府部门行为产生重要影响, 那么可以预料, 政府部门和工作人员不得不考虑公众对他们的影响, 从而信息孤岛的现象将大大减少。

4.4 政府工作人员要树立起正确的观念

在电子政务的建设发展问题上, 人的因素才是最关键的, 因为政府工作人员处于中心位置, 他们可以发挥主观能动性。因而政府工作人员要树立起正确的观念。

但是观念是头脑中根深蒂固的想法, 这也就决定了在解决信息孤岛问题时, 改造人的观念将是一项长期而艰巨的工作。

首先, 政府工作人员要自觉配合电子政务的发展, 要意识到电子政务的发展是大势所趋, 是世界信息技术发展不可阻挡的潮流; 也是我国政府行政管理体制改革的一个契机, “大社会、小政府”的行政理念要求政府由管理型向服务型转变。

其次, 政府工作人员要意识到信息孤岛对电子政务危害的严重性, 建立起信息共享的观念。如果没有在思想上意识到这个问题, 而只是空喊口号, 那么原来的信息孤岛会随着信息资源的增加而不断扩大, 并产生新的信息孤岛, 还会进一步影响对信息资源的利用。

最后, 在政府中引入 CIO(首席信息官)制度, 有利于强化政府工作人员的责任。在信息社会, 政府向社会提供信息资源服务是政府的基本职责之一。为此, 政府应该成立专门的信息中心, 由专门的负责人(CIO)来为公民提供服务。

4.5 加强法制建设, 提供法律保障

世界上一些发达国家, 为了促进电子政务的发展, 都制定了相关的法律, 如美国有《政府信息公开法》、英国有《电子通信法》。而我国电子政务起步较晚但来势迅猛, 造成立法严重滞后。这些问题如不解决, 就会成为电子政务发展的瓶颈。

此外, 在欧美一些国家, 例如美国、法国等, 尽

管存在着与我国类似的条块分割的情况, 但是法律却对相互之间的业务协作与信息共享进行了明确的规定, 较好地适应了信息化发展的要求。因此, 面对政府信息化的发展趋势, 我国有必要对有关政府组织法作必要的修改, 以实现信息资源共建共享的要求。

加大我国电子政务建设的立法力度, 尽快制定有关电子政务的法律, 使电子政务建设逐步纳入法制化轨道, 这是我国电子政务建设得以正常进行的基础。

5 结语

电子政务的一个重要目标是实现“一站式”服务, 提高政府的办事效率, 使人民群众办理事情更加快捷方便。美国政府提出电子政务建设的口号是, 让人们点击 3 次鼠标就可以办完事。这要求全国的电子政务系统信息高度共享、信息资源有效整合。目前, 由于信息孤岛的存在, 我国还很难做到这一点。

推行电子政务是大势所趋, 无论前面遇到什么样的困难, 电子政务的建设都不能停止。我们可以通过在思想上、方法上、人员以及制度上采取综合的措施, 有效地消除信息孤岛, 进一步推进我国电子政务的建设。

消除信息孤岛, 实现政务资源的共享, 有利于政府更好地为社会的发展做出正确的决策, 为广大人民提供更多的信息服务、更快捷方便的业务服务, 真正实现政府向管理服务型的转变, 更好地促进“和谐社会”的构建。

参考文献:

- [1] 李希明, 土丽艳, 金科. 从信息孤岛的形成谈数字资源整合的作用[J]. 图书馆论坛, 2003, (12).
- [2] 杨明波, 王谦, 褚江川. 电子政务与信息孤岛[J]. 电子政务, 2005, (11).
- [3] 何振. 我国电子政务信息资源的共建与共享——问题、思路与启示[J]. 档案学通讯, 2003, (3).
- [4] 谢奉军, 陈华. 我国电子政务中“信息孤岛”问题的深层原因分析[J]. 中国管理信息化, 2006, (8).
- [5] 苏新宁, 等. 电子政务理论[M]. 北京: 国防工业出版社, 2003.